

日本夺取中国东北海关述略

连心豪

摘要 “九一八”事变后,日本积极阴谋策划夺取东北各海关及其税款。对此,海关英籍总税务司梅乐和出于保全对中国海关行政的控制权及关税偿还债赔的私利,一再劝诱国民政府与伪满妥协,最终使得日本如愿以偿。

关键词 日本 伪满 东北海关 梅乐和

控制一国的海关,等于掌握了该国的经济大门,便于倾销商品和掠夺物产资源。《南京条约》及其附约中有关“协定关税”的规定,使中国丧失了关税税率自主权。列强又在《天津条约》附约《通商条约善后章程》中迫使清政府“邀请”洋人“帮办”税务,利用“外籍税务司制度”逐步夺取了中国海关的行政管理权。此后,列强根据各国在华势力的大小来分赃中国海关的职位。由于英国在华势力长期占居绝对优势,中国海关成了英籍总税务司统治下的“国际官厅”。日本是后起的帝国主义国家,日籍人员在甲午战后才开始插足中国海关,在列强分赃中国海关的角逐中处于劣势。日本对英国长期把持中国海关大权心怀不满,久怀觊觎之心。日本独占中国海关的欲望随着日本对华贸易额的上升与年俱增,终于“九一八”事变后夺取中国东北海关。

—

东北资源众多,物产丰富,向为中国重要的对外贸易出超地区。“九一八”事变前,东北设有瑗珲、滨江、延吉、安东、牛庄、大连等海关。东北各关税收在全国关税收入中占有重要的比例:1927年高达19.567%,以后各年虽呈递减趋势,但至1931年仍占10.631%;从绝对数值上看,则由1927年的12 911 357海关两逐年上升至1931年的25 803 199海关两。^①1931年,全国关税收入约占国家财政预算的40%以上,居关、盐、统三大税之首。^②当时,国民政府大约以关税纯收入的一半左右偿还内外债,东北各关税款扣除海关行政费用及摊还内外债,尚有1 000多万海关两的关余,十分可观。

“九一八”事变后,为了逃避国际舆论的责难和列强的干涉,日本政府在《支那问题处理纲要》中提出,“当实行各种措施时,努力避免抵触国际法乃至国际条约,特别是关于满蒙政权问题措施关系九国公约,尽可能采取依照中国方面自动发起的形式”^③。于是日本帝国主义混淆黑白,欲盖弥彰地说什么他们侵占东三省是东北人民反抗张氏父子军阀暴政的民意结果,拼凑了所谓的“新国家”——伪满洲国傀儡政权。同时,日本积极阴谋策划夺取东北各关及其税款。日本关东军经与满铁、日本驻奉天总领事馆、关东厅会议协商后决定,“新国家一旦成立,无疑要立即接收满洲境内的所有海关”,“然而,接收海关是一个具有重大涉外关系的问题,因此,关

于接收的具体时间,要以根据内外形势作出的政治判断来决定”。由于外籍税务司制度使中国海关具有“国际性”的特征,尤其条约规定中国关税用以偿还外债赔款,乃列强共同利益所在,因此日本对夺取东北海关不能不有所顾忌,企图造成伪满所为的假像以蒙蔽各国,推卸责任。1932年2月,关东军统治部制订了夺取东北各关的计划:先由新东北政务委员会向安东、牛庄、滨江、延吉各海关监督署派出日籍顾问,人选由关东厅及满铁推荐;璦琿关待“新国家”势力可及时再行措置;“新国家”成立后废除各海关监督,以各关日籍顾问代行临时税关长职务,然后相机任命日籍税关长及税关干部;至于大连海关,由“新国家”向关东厅交涉,要求大连关归属“新国家”,并将大连关税收送交“新国家”;关东厅如不答应,将在瓦房店新设海关,另行征税;最坏的情况下,将由货物到达地税捐局再行征税。

曾与谋其事的满铁职员田中盛枝分析记录了“接收”东北海关可能出现的问题及其解决方案。最重要的有两点:第一,东北关税担保债务的问题。鉴于中国关税作为外债赔款和国内公债的担保品,扣留东北关税后,如不摊付外债赔款份额,势必引起列强的强烈反应,为了不过分刺激英美等国,“关于外债部分,其合理的比例决定由新国家继承和承担”。“但是,如果承担内债,则几乎全部的海关收入必将用于偿还债务,从而丧失了接收海关的实际效果。因此,决定对于内债不予承担。”第二,大连海关的“接收”问题。日俄战争后,俄国将其在南满的一切权利(包括旅大租借地)转让给日本,大连关乃根据1907年中日《会办大连海关试办章程》而设。因此,“在海关接收中最为重要而又困难的是大连海关的接收问题。大连海关的收入约占全满洲海关收入的一半,就财政而言,新国家极其渴望接收大连海关,而日中之间就该海关签有协定。由于它位于租借地境内,实际上似乎不可能接收”。因为日本政府十分清楚,日方对保全设在关东租借地内的大连关及其税款负有不可推卸的条约责任,因此对接管大连关不能像夺取其他关一样,一口咬定是“满洲国”自己搞的。前述关东军统治部接收计划所拟3种方案均行不通:由“新国家”直接从关东厅手中接收大连关,由于中日间订有专约,可能遭关东厅拒绝;在大连附近的瓦房店新设海关,另行征收关税,等于使大连海关自行灭亡,但关东厅可以不许在作为铁路附属地的瓦房店设关征税;而由货物到达地税捐局征税,实际上是征收双重关税,其结果将导致大连商贸的衰微,从而引起日本在关东州居留民的强烈反对。因此,日本政府“在未承认新国家之前,即便是形式上的,也不能不向新国家提出抗议”。田中盛枝最后认为,“在帝国承认新国家之前,接收大连海关,事实上将是不可能的”。^④日本外务省出于对列强外交上的考虑,不赞同关东军由伪满洲国出面强行接管大连海关的方案。但关东军又不甘心放弃大连关的巨额税款,反复要求外务省研究如何钻条约的空子,“巧妙接收”大连关的办法。

关东军于“满洲国”成立第二天(3月2日)最后决定了夺取东北海关的两个方案。第一方案要点为,包括大连关在内的全东北海关税款扣除担保外债赔款部分,由“满洲国”加以扣留,再与总税务司谈判交涉,使之默认;与总税务司谈判交涉期间,维持东北海关组织现状;在山海关设置新海关,征收与中华民国之间的进出口货物关税;谈判期间,包括大连关在内的东北海关税款停止向总税务司汇解;达成协议后,总税务司在东北海关行政上必须遵守“满洲国”的命令。这一方案表面上维持中国海关在东北的完整性,其实却是以总税务司默认“满洲国”实际控制东北海关行政权和东北关余为前提条件的。第二方案是在第一方案无法实行的条件下,“满洲国”直接接管大连关除外的东北各关;在与中华民国及债权国交涉,合理分担东北关税摊付外债赔款份额之前,“满洲国”扣留全部税款;于山海关设置新海关同第一方案。即强行接管大

连关除外东北各关,并截留税款。^⑤这两个方案都把夺取大连关暂时搁置下来了。关东军于3月5日与日本驻奉天总领事馆等碰头后估计,第一方案结果不大可能实行,决定做好实施第二方案的准备,决心强行夺取大连关除外的东北各关及其税款。同时相应决定,“新国家”中央银行成立前,以东三省官银号受理关税收入,任命各关海关监督,并派遣日籍顾问。^⑥

二

面对日本当局劫夺东北海关税款和行政的危险,海关英籍总税务司梅乐和与英国驻华公使蓝普森态度暧昧。他们函电往来频繁,就此事进行磋商。1931年10月21日,梅乐和在一份备忘录中要求英国政府对日本施加影响,努力“使东北海关行政像过去那样保持中立,允许它(也许是有条件地)在总税务司署的直接管理下继续工作下去”^⑦。可见,为了维持总税务司署对东北海关的行政管辖权,梅乐和一开始就准备对日妥协。蓝普森对此深表赞同,认为“如果满洲当局只主张扣留关余,那么付出破坏海关机构完整的代价去抗议满洲当局是愚蠢的”^⑧。他在1932年3月11日致英国外交部的请示报告中表示,维持偿还外债和保全海关行政的完整性是首先必须考虑的。^⑨在英国公使馆的支持下,梅乐和向中国政府建议,就东北海关税款和行政问题与日本当局进行谈判:一、如果“满洲国”政府尊重海关行政在东北的完整,即保留总税务司对东北海关的行政管辖权,总税务司署将在东北海关税务司的变动上征求“满洲国”政府的意见,并在修改东北海关税则和海关法规方面事先通报“满洲国”政府。二、包括大连关在内的东北各关按比例摊付外国债赔,东北全部关税附加税由“满洲国”政府留用;或以大连关税款指付外债赔款,其他关的税款由“满洲国”政府留用。^⑩这实际上是以承认伪满洲国和牺牲东北关余为代价,换取伪满分摊东北关税偿付外债赔款份额和认可总税务司对东北海关行政管辖权的承诺。3月4日,梅乐和致函蓝普森,主张“如果该事实上的政府(按指伪满)愿意摊付海关所担保的外国债赔,把余款留作当地之用,(英国政府)应当劝告(中国)政府接受这种安排”^⑪。当时,中国人民强烈反对国民党的不抵抗政策,举国上下抗日呼声激昂,国民政府不敢冒天下之大不韪而贸然行事,梅乐和居然要求英国政府施加压力,迫使国民政府默认伪满的存在,接受妥协,公然置中国领土主权于不顾,不啻为虎作伥。

国民政府百无聊赖,只好默许梅乐和派总税务司署汉文秘书丁贵堂于3月17日前往东北,就东北海关的地位问题与伪满代表进行非正式谈判。伪满对梅乐和的妥协方案并不满足,声称“满洲国”建立后已经行使海关自治的权力,“海关行政应当切断其与中华民国的联系”,鉴于海关税款指抵外债赔款,“满洲国”政府希望暂时维持现存的海关行政和关税制度,以免引起国际纠纷。前提是,包括大连关在内的全东北海关均归“满洲国”管辖;中国海关现行进出口税则和征税办法暂予维持;“满洲国”将根据“合理而适当的安排”摊付外债赔款,但将截留关余;“满洲国”政府暂时留用东北各关洋、华人员,但税务司及高级行政人员的调迁均应事先获得“满洲国”政府的谅解。^⑫伪满只是承诺表面上暂时维持东北海关现状并摊付外债赔款,其实对东北海关实际行政管辖权却是志在必夺,不仅要截留东北关余,而且对内债概不负责,将置国民政府财政于困境。更重要的是,势必造成承认“满洲国”事实存在的严重政治后果。国民政府投鼠忌器,当然不敢同意。而英国出于保全其对中国海关行政的控制权及关税偿还债赔的私利,竟一再劝诱国民政府与伪满妥协,委曲求全。日伪维持东北海关现状并摊付外债赔款的承

诺,只不过是安抚英美等国的缓兵之计。日本夺取东北海关、截留税款的决心已定,正紧锣密鼓地按计划逐步实施。3月9日至11日,日伪先后向延吉、安东、牛庄、滨江等关派出日籍顾问,驻关监督一切行政事务,为接管各关做准备。24日,伪满财政部通过各关日籍顾问通知税务司,自3月26日起,各关所有税款统统解往东三省官银号,不得汇往上海总税务司署,海关一切行政事务均须与日籍顾问商洽,并遵从伪满政府训令。4月4日,国民政府外交部长罗文干声明,反对东北海关地位问题的任何妥协。对日伪截留东北关税,国民政府一再对日提出抗议,但日本政府却以“此事属于满洲掌国柄者与中国间之关系,非日本政府所应负责”^⑬,把责任推卸得一千二净。美国是中国门户开放政策的鼓吹者,因此要求与中国海关行政及税款有特殊利害关系的英国根据华盛顿会议“九国公约”精神,共同抗议日本破坏中国海关行政的完整。但英国却认为,日本在满洲建立独立的海关行政,对建设独立国家是理论性的不可避免的结果,避免中国海关行政分裂只能靠伪满洲国与中国间的某种妥协,日本强烈希望这样的妥协,因此中国海关行政完整的破坏不是由于日本的任何煽动,而是因为中国政府拒绝合理妥协的不明智做法。这简直是颠倒是非。英国打定主意与日本妥协,拒绝对日本破坏中国海关行政完整共同提出正式抗议。^⑭梅乐和甚至表示,“维持海关的完整比所失去的税款更为重要”^⑮,因为他的主要目的是“保持总税务司在满洲的权力”^⑯。也正是说,为了保持英国对东北海关的控制,牺牲东北关税也在所不惜,因为因此最终受损失的还是中国,东北关税摊付外债赔款部分缺口,将由中国政府填补。事实也正是如此。梅乐和通令东北各关税务司,一旦“满洲国”当局劫夺东北各关税款,应让它从税款征收银行——中国银行手中劫夺,天真地幻想中国海关如此便可以超脱局外,卑劣地企图用出卖中国主权利益的手法来实现所谓的海关行政完整。^⑰

三

日本当局经过一段时间的观察,发现国际间的反应并不强烈,于是放大胆子将行动升级。至6月1日,除大连关之外的东北各关税款在日伪的胁迫下从中国银行转存日本正金银行或东三省官银号,停止向上海汇解。梅乐和曾向蓝普森建议,由大连关税款指付东北负担的外债赔款,并试图劝说国民政府接受这一妥协。英国政府以为,大连关处于“满洲国”统治不及的关东租借地,“满洲国”没有日本同意是不敢对大连关下手的。但英国估计错了,日本可以不宣而战,公然侵占东北三省,国际条约又何尝不能撕毁!日本驻奉天代理总领事森岛守人想出了夺取大连关的绝妙主意:由海关职员靠“自己的判断”,投靠“满洲国”,日本政府没有理由抗议,从而逃避责任。^⑱6月7日起,大连关日籍税务司福本顺三郎秉承日伪的旨意,不顾梅乐和一再电令,拒绝将税款汇解上海。18日,伪满财政总长熙洽发表《关税自主并独立宣言》,表明接管包括大连关在内的全东北海关的决心。眼看占东北关税过半的大连关税款即将被劫夺,梅乐和不得已于24日以不服从命令为由将福本免职,接着任命日籍副税务司中村元代行其职。日本政府把罢免福本作为逃避中国和各国责难最好的借口。日本外务省恶人先告状,以更换大连关税务司未照《会办大连海关试办章程》事先通知关东厅长官的规定为由,向国民政府提出抗议,把违反条约的罪名强加在中国政府头上。26日,大连关中村元副税务司以下60余名日籍关员即按计划致电总税务司全体总辞职,声明与中国海关断绝关系。第二天,福本就率全体日籍关员在大连满铁码头办事处楼上新设的“满洲国财政部关税征收处”开始征收关税了,而原大连海

关则陷于瘫痪状态。与此同时,日伪公然派遣荷枪实弹的军警,胁迫各关税务司交出文件档案,并加以驱逐。自6月26日至29日,滨江、牛庄、安东、延吉、珲春等关相继被武力强行接管。^⑨至此,英美法意等国方才先后对日提出抗议。但这些西方国家都不想因此触怒日本而卷入远东危机之中,所以措辞极为温和,行动更加小心。日本政府置之不理。而国民政府作为直接受害当事者,除了一再向日本政府提出抗议,只能希望列强为维护各自在东北贸易及海关行政、税款等方面的利益而出面干涉。为此,中国代表顾维钧于7月29日特向李顿调查团提交了《关于东三省海关被劫经过之说帖》,企图通过国联出面制止日本的侵略行径。但调查团尚且不敢公开谴责日本侵占东三省,对日本劫夺东北海关充其量只不过劝说中日双方“避免任何足以增进形势严重之一切行为”。此举无异于维持现状,不但对日本毫无威慑、约束作用,实际上是对其夺取东北海关既成事实的默认与姑息。

9月15日,日本政府正式承认伪满洲国,大连海关归属伪满,大连及东北各海关正式悬挂伪满洲国国旗。伪满财政、外交总长分别发表征收关税声明书和支付外债声明书,宣告东北海关完全独立,声称今后关于关税及通商航海关系将视中华民国为外国,自9月25日起,对所有进出满洲地区之中国货物均征收关税,不承认东北各港与中国各港之内水航权。对中国政府发给之完纳证书及内水航行许可证均认为无效。国民政府财政部不得已宣布,自9月25日起封锁东北各海关;凡由国内外运往东北货物一律按海关税则,由经过各关实行移地征收关税办法。^⑩中国政府对东北海关之行政主权至此彻底丧失,沦于日伪之手。

平心而论,东北沦陷,釜底已缺、覆巢之下,岂有完卵;皮之不存,毛将焉附!在领土沦丧的情况下,岂能指望总税务司阻止日本劫夺东北海关。在解决东北海关危机的过程中,总税务司与英国政府极力对日妥协,充分表现了损人利己的帝国主义本性。近代中国海关与近代中国同样是列强的刀下俎、盘中餐,在列强瓜分争夺中国的角逐中,都是以维护列强在华权益为出发点,拿中国的主权作交易,而以牺牲中国主权告终。因此,一个国家的独立自主,一个民族的自由解放,决不能寄希望于列强的怜悯与恩赐,除了自强自立,其余都是靠不住的。这就是东北海关沦陷留给我们的历史启示。

注:

①⑩⑪中国海关:《总税务司机要通令》,第95号,附录。

②贾士毅:《民国续财政史》,商务印书馆1929年版,第1册,第51~52页。

③《现代史料·满洲事变》,日本篠书房1964年版,第343页。

④⑬中央档案馆等:《九一八事变》,中华书局1988年版,第410~415页。

⑤⑥日本外务省:《满洲国税关关系杂件》一,第36~39,41~44、48页。转引自副岛圆照《“满洲国”接管中国海关》,京都大学《人文学报》第47期。

⑦⑪⑬⑭⑰《总税务司与英国公使馆来往密函》,中国第二历史档案馆藏海关总税务司署档案,六七九/17756。

⑧⑨《英国外交文件》1919~1939年,第2辑,第10卷,第49页。转引自副岛圆照前引文。

⑫《与总税务司来往密电》,中国第二历史档案馆藏海关总税务司署档案,六七九/177328。

⑭《英国外交文件》1919~1939年,第2辑,第10卷,第171页;《美国外交文件》1932年,第3卷,第656页。转引自副岛圆照前引文。

⑱森岛守人:《阴谋·暗杀·军刀》,黑龙江人民出版社1980年版,第90~92页。

⑳上海银行周报社:《银行周报》,第765号。

作者 厦门大学历史系副教授 责任编辑 陈双燕